Auszug aus der Dissertation:

Die Wirksamkeit der Grundrechte des II. Hauptteils der Reichsverfassung

vom 11. August 1919.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Werner Gunkel
Referendar aus Halle a. S.

Referent: Professor Dr. Fleischmann

1925

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

I.

Die Grund- und Freiheitsrechte haben eine lange geschichtliche Entwickelung hinter sich. Ihre Keimzelle liegt in der Vorstellung, daß der Mensch gewisse, ihm von Natur angeborene Rechte besitze. Doch ist weder die spätklassische römische Jurisprudens noch die naturrechtliche Lehre zu einer konkreten Formulierung gekommen. Diese geschah zum ersten Male im Jahre 1636 bei der Gründung des Staates Providence, bei der im grundlegenden Staatsvertrage die Religionsfreiheit der Untertanen verbrieft wurde. Die Weiterentwickelung der Grundrechte beruht auf einer Verquickung des Naturrechts mit den religiösen Ideen des 17. und 18. Jahrhunderts. Die Freiheitsrechte der nordamerikanischen Staaten waren das Vorbild für die bedeutungsvolle „déclaration des droits de l'hommes et du citoyen", welche an die Spitze der französischen Verfassung vom 3. September 1791 gestellt wurde. Seit dieser Zeit wurden die Grundrechte als ein wesentlicher Bestandteil einer konstitutionellen Verfassung angesehen. Von besonderer Wichtigkeit sind die Grundrechte der Frankfurter Nationalversammlung, an die sich die Grundrechtskataloge der Einzelstaaten teilweise eng anschließen. Der wichtigste ist in der preußischen Verfassung vom 31. 1. 1850 enthalten. Auf diesem Wege ist ein wesentlicher Teil der Grundrechte in die Weimarer Verfassung gekommen.

Doch haben sie im Laufe der Entwicklung eine bemerkenswerte innere Wandlung erfahren. Die aus dem Naturrecht stammende Frage, ob die Grundrechte vor- oder überstaatliches Recht seien, spielt heute keine Rolle mehr. Alle Rechte, auch die Grundrechte, setzen eine Rechtsordnung voraus und haben in ihr ihren Ursprung. Sie entstehen durch Aufnahme in die Rechtsordnung, durch einen staatlichen Verpflichtungs- oder Anerkennungsakt.

Die Grundrechte richten sich gegen die Staatsgewalt, die die Freiheit des Einzelnen im Staate in gewissen Beziehungen nicht antasten darf. Innerhalb der ihm vorbehaltenen Sphäre soll der Einzelne frei handeln können.

Gegenüber der gesetzgebenden Gewalt bietet die Aufnahme von Grundrechten in die Verfassungsurkunde die Gewähr dafür, daß ihr Text aus der Verfassung nur im Wege eines verfassungsändernden

Gesetzes verdrängt werden kann. Die Gefahr, daß sich der Gesetzgeber über den Inhalt eines Grundrechtes hinwegsetzt, kann nur durch Gewährung eines weitgehenden richterlichen Prüfungsrechtes gegenüber Gesetzen vermieden werden. Wie weit ein solches gegenwärtig besteht, ist im einzelnen streitig. Einstimmigkeit herrscht allerdings darüber, daß sich der Richter von der rechtlichen Existenz eines Gesetzes zu überzeugen hat, ihm also die Prüfung der sogenannten äußeren Formalien zusteht. (Verkündung in gehöriger Form, Gegenzeichnung gemäß Art. 50 RV.). Die Prüfbarkeit der inneren Formalien ist zu Unrecht mit dem Hinweis bestritten worden, daß durch die Ausfertigung der Gesetze durch den Reichspräsidenten in einer für den Richter bindenden Weise die Verfassungsmäßigkeit festgestellt sei. Denn die Justiz ist der Verwaltung, selbst deren höchster Spitze, nicht unterworfen. Die sehr umstrittene Frage, ob dem Richter auch ein materielles Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen zusteht, ist nur dann bejahend zu beantworten, falls sich die Verfassung als ein Gesetz höherer Ordnung als das einfache Gesetz darstellt. Das ist aber im deutschen Reiche nicht der Fall. Wir haben keine besondere verfassungsgebende Funktion des Staates. Alle Verfassungsänderung kann durch die gesetzgebende Gewalt besorgt werden.

Der Landesgesetzgebung gegenüber bietet Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung die Möglichkeit der Nachprüfung, ob ein Gesetz mit reichsrechtlichen Grundrechten im Einklang steht

Die Innehaltung der Grundrechte durch die Justiz wird durch die Stellung des Richters gewährleistet

Die meisten Grundrechte der Reichsverfassung richten sich gegen die Verwaltung und zwar insbesondere diejenigen Artikel der Verfassung, in denen Wendungen vorkommen wie: „Nach Maßgabe der Gesetze", „Ausnahmen bedürfen eines Gesetzes". Solche Bestimmungen wollen bezwecken, daß jede Beschränkung der Freiheit des Individuums auf den Willen des Gesetzgebers zurückführbar sein soll. Diese Voraussetzung liegt auch bei den bloß materiellen Gesetzen, insbesondere bei den Rechtsverordnungen, vor. Hieraus rechtfertigt sich der Schluß, daß Ausnahmen durch diese auch zulässig sind. Um sie auszuschließen, hätte es einer gegenteiligen Anordnung bedurft.

Auch das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verfolgt, wie die Grundrechte, den Zweck, das Individuum vor Uebergriffen der Verwaltung zu schützen. Da das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in den Einzelstaaten vor der Reichsverfassung in verschiedener Weise, teilweise nur unvollständig, durchgeführt war, so bewirken die Grundrechte der Reichsverfassung eine Vereinheitlichung des Rechtszustandes im ganzen Reiche. Die Grundrechte der Reichsverfassung können, soweit sie nicht schon bisher am Schutze durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder teilnahmen, nur dann durch

diese mitgeschützt werden, wenn sie sich als subjektive öffentliche Rechte darstellen.

Ein subjektiv-öffentliches Recht ist ein Machtverhältnis desjenigen, dem die Macht verliehen ist, gegen den Staat. Als Recht muß es auf einer objektiven Rechtsnorm beruhen. Im Gegensatz zu den bloß objektiven Rechtsnormen wird durch die subjektiv-öffentlichen Rechte den geschützten Personen oder Personenkreisen in deren alleinigem oder mindestens überwiegendem Interesse eine Machtstellung verliehen. Es muß also das freie Ermessen des Staates ausgeschaltet seien.

Da nach den meisten verwaltungsgerichtlichen Gesetzen eine Klagbarkeit dann gegeben ist, wenn jemand in seinen Rechten verletzt ist, die Möglichkeit, eine Klage zu erheben, also von dem Vorliegen eines subjektiv-öffentlichen Rechtes abhängt, so wäre es ein circulus vitiosus, wollte man andrerseits als Voraussetzung für ein subjektiv-öffentliches Recht die Klagbarkeit anführen. So kann diese nicht zum Begriff des subjektiv-öffentlichen Rechtes gehören, vielmehr ist nach der hier vertretenen Ansicht ein solches schon dann gegeben, wenn der Berechtigte, auch ohne klagen zu können, vom Staate etwas verlangen kann.

Es handelt sich nur darum, festzustellen, nicht etwa, ob die Grundrechte im Einzelfall als subjektiv-öffentliche Rechte erscheinen, sondern darum, ob sie in keiner anderen Form als eben in der der subjektiv-öffentlichen Rechte erscheinen können. Die Staatsgewalt hat nun sehr wohl die Möglichkeit, die Freiheit des Individuums zu schonen, ohne daß dem Einzelnen ein subjektiv-öffentliches Recht verliehen wird. So brauchen die Grundrechte nicht notwendig subjektiv-öffentliche Rechte zu sein. Diese sind kein Wesensmerkmal von ihnen.

II.

Der II. Hauptteil der Reichsverfassung von 1919 beschränkt sich nicht auf eine Wiederholung altererbter Grundrechtsätze, sondern will „einen Niederschlag der gegenwärtigen Rechtskultur, ein Spiegelbild unseres Rechtslebens und zugleich ein Programm zukünftiger Rechtsentwickelung“ geben. Bei der Fülle der Probleme ist es nicht zu verwundern, wenn nur ein Teil zu einer abschließenden Regelung durchgedrungen ist. Auch lassen die Grundrechte der Weimarer Verfassung große einheitliche Leitgedanken vermissen.

Das Ziel der Arbeit besteht darin, eine systematische Anordnung des gesamten Stoffes nach der rechtlichen Wirkung der einzelnen Bestimmungen zu geben. Es soll versucht werden, aus der Fülle der Artikel Gruppen gleichartiger Wirksamkeit herauszuschälen.

Um solche Gruppen zu finden, wird im Zusammenhange die rechtliche Bedeutung des in der Reichsverfassung geregelten Beamtenrechts (Art. 128—132 der Reichsverfassung) und der Abschnitt:

Religion und Religionsgesellschaften (Art. 135 bis 141 der Reichsverfassung) besprochen. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist, daß die Grundrechte der Verfassung teils Rechtsnormen darstellen, teils lediglich Sätze ohne verpflichtende Kraft. Dieser grundlegende Unterschied durchzieht den gesamten II. Hauptteil der Weimarer Verfassung.

Eine Untereinteilung der Vorschriften, die keine Rechtsnormen sind, läßt sich zwar begrifflich finden. So stehen reinen Gesetzesverheißungen (z. B. Art. 128 Abs. 3) programmatische Erklärungen gegenüber. Andre Artikel sprechen lediglich allgemeine Wahrheiten und Wünsche aus (z. B. Art. 130 Abs. 1). Doch erscheint es unzweckmäßig, der Betrachtung im einzelnen diese Einteilung zugrundezulegen, da diese einzelnen Gruppen in der praktischen Ausgestaltung ineinander übergehen, auch der rechtlichen Tragweite nach sämtliche unter die Kategorie der Nicht-Rechtsnormen fallenden Vorschriften gleichzuwerten sind.

Die Rechtsnormen des II. Hauptteils der Verfassung weisen dagegen in ihrer rechtlichen Bedeutung tiefgreifende Unterschiede auf. Zum Teil greifen sie unmittelbar in den bisherigen Rechtszustand ein und ändern ihn mit sofortiger Wirksamkeit (z. B. Art. 131), zum Teil beschränken sie sich darauf, lediglich bisher bestehendes Reichsrecht zu wiederholen und es durch Aufnahme in die Verfassung zum Verfassungsrecht zu erheben. (z. B. Art. 137 Abs. 5 S. 1). Eine dritte Gruppe von Rechtsnormen bilden solche Vorschriften, die zwar keine unmittelbare rechtliche Wirksamkeit entfalten, aber doch insoweit eine rechtlich verpflichtende Kraft besitzen, als sie imstande sind, die künftige Gesetzgebung zu binden (Richtlinien). Sie haben die Fähigkeit, inhaltlich zuwiderlaufende künftige Gesetze unwirksam zu machen.

In dieser Einteilung sucht die Arbeit die übrigen Grundrechtsbestimmungen der Weimarer Verfassung einzuordnen. Da sämtliche programmatischen Sätze der Verfassung, ebenso wie die Richtlinien und die unmittelbar abändernden Vorschriften eine Neuordnung zum Gegenstand haben, so ist die Tragweite einer jeden Bestimmung durch Auslegung im Einzelfall festzustellen.

Wenn es in Artikeln heißt, daß in Zukunft eine Materie in bestimmter Weise geregelt werden solle, so fallen diese offenbar unter die programmatischen Erklärungen (z. B. Art. 121, 155 Abs. 3 S. 2). Aber auch dann kann es sich um solche rechtlich nicht bindenden Erklärungen handeln, wenn der Wortlaut zwar den Anschein unmittelbarer Wirksamkeit erweckt, jedoch die Fassung nicht scharf genug ist und einen greifbaren, sofort verwertbaren Inhalt vermissen läßt (z. B. Art. 113, 119 Abs. 2 u. 3). Die programmatischen Erklärungen nehmen an den Schutz des Artikels 76 der Reichsverfassung teil, die Durchführung ihres Inhalts ist jedoch rechtlich nicht gewährleistet.

Eine Reihe von Rechtsnormen des bestehenden Rechts verdanken ihre Aufnahme in die Grundrechte der Reichsverfassung der Tatsache,

daß sie bedrohtes Rechtsgut darstellen, das vor Uebergriffen der Staatsgewalt gesichert werden sollte. Die Garantien für ihre Innehaltung sind verschieden ausgestaltet. Ein Teil dieser Rechtsnormen genießt den vollen verfassungsmäßigen Schutz gegenüber allen Gewalten im Staate (z. B. Art. 112 Abs. 3), ein anderer wendet sich ausschließlich gegen die Gesetzgebungsgewalt der Länder und läßt Ausnahmen durch die Reichsgesetzgebung zu, (z B. Art. 110, Abs. 1, 111), während eine dritte Gruppe den Schutz der verliehenen Rechte nur der Verwaltung gegenüber bezweckt (z. B. Art. 152 Abs. 1, 153 Abs. 1).

Ueberall dort, wo es in ein paar kurzen Sätzen möglich war, hat die Verfassung dringlich erscheinende Neuerungen herausgegriffen und unmittelbar geregelt (z. B. Art. 109, Abs. 4—6. 114 Abs. 2, 116). So ist es erklärlich, daß die unmittelbar wirksamen Bestimmungen weder inhaltlich noch ihrer rechtlichen Tragweite nach in ein Princip gebracht werden können. Eine besondere Beachtung kommt aus dieser Gruppe von Artikeln der Regelung des Vereins- und Versammlungsrechtes (Art. 123/124) und des Enteignungsrechtes zu (Art. 153 Abs. II).

Die Richtlinien der Reichsverfassung stehen in Bezug auf ihre rechtliche Tragweite in der Mitte zwischen den unmittelbar abändernden Vorschriften und den programmatischen Erklärungen. Sie sind Rechtsnormen, aber nicht unmittelbar wirksam. Sie gaben der Verfassung die Möglichkeit, eine Materie nur in gewissen Grundzügen zu regeln, die Ausarbeitung im Einzelnen der künftigen Gesetzgebung zu überlassen, dieser gegenüber jedoch eine verpflichtende Kraft auszuüben (Beispiele: Art. 137 Abs. 1, 128 Abs. 2, 146).

Die Grundrechte sind als „Grundrechte der Deutschen" vor allem zum Schutze der Staatsangehörigen bestimmt. Doch wird auch die Rechtsstellung der Ausländer durch sie beeinflußt. Denn, soweit die Grundrechte das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ausbauen oder in das Zivil- oder Strafrecht eingreifen, nehmen auch die Ausländer an ihrem Schutze teil. Nur genießen diese, abgesehen von Art. 135 der Verfassung, nicht die verfassungsmäßige Gewähr für Innehaltung der Grundrechte. Von der Betätigung politischer Rechte sind Ausländer ausnahmslos ausgeschlossen.

Eine Beschränkung der Wirksamkeit der Grundrechte liegt in Art. 48 der Verfassung, wonach der Reichspräsident zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einige der wichtigsten Grundrechte außer Kraft setzen kann. Da die letzte Entscheidung aber beim Reichstag liegt und es sich nur um vorübergehende Maßnahmen handelt, so wird durch Art. 48 der Wert der Grundrechte nicht wesentlich beeinträchtigt.

Dagegen wird ihre rechtliche Tragweite durch Art. 178 der Verfassung, wonach die Bestimmungen des Versailler Vertrages vom 28. Juni 1919 der Reichsverfassung vorgehen, erheblich geschmälert.

Die Abhandlung suchte zu zeigen, daß sich die Vorschriften des II. Hauptteils auf eine geringe Anzahl von Gruppen gleichartiger

Wirksamkeit zurückführen lassen. Dies soll ermöglichen, die rechtlich wertvollen Bestimmungen von solchen mit geringerer Bedeutung zu scheiden.

Der weitaus größte Teil des neuen Grundrechtskataloges ist rechtlich von erheblicher Wirksamkeit, die allerdings durch das Fehlen eines unbeschränkten richterlichen Prüfungsrechtes bedroht ist.

Hans J. Richter & Co., G. m. b. H., Bln.-Schöneberg.